

Alþingi
Erindi nr. P 140/1967
komudagur 22.4.2012

Ragnar Árnason*

Umsögn um
Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (657. mál)

* Prófessor í fiskihagfræði
Hagfræðideild Háskóla Íslands
ragnara@hi.is

Formáli

Með tölvupósti þann 30. mars sl. óskaði nefndasvið Alþingis eftir því að undirritaður veitti umsögn um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (657. mál) sem nú er til meðferðar á Alþingi. Frestur til að skila umsögninni var til 20. apríl. Umbeðin umsögn fer hér á eftir.

Reykjavík 20.4 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ragnar Arnason'. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'R'.

Ragnar Arnason
Prófessor

1. Inngangur

Aflamarkskerfi hefur verið við lýði í íslenskum fiskveiðum frá árinu 1976 (sumargotssíld), fyrir mikilvægustu botnfisktegundir frá 1984 og sem meginregla fyrir allar fiskveiðar þar sem talin er ástæða til að takmarka heildarafla frá árinu 1991. Á þessu tímabili og fram á síðasta áratug hafa margar opinberar nefndir fjallað um kerfið og sérfræðingar unnið fjölda úttekta á því. Sumar af þessum úttektum eru t.a.m. nefndar í skýrslum Auðlindanefndar frá 1999 og 2000 sem vísað er til í frumvarpi um veiðigjöld. Allar af þessum sérfræðilegu úttektum hafa komist að sömu niðurstöðu í meginráttum. Aflamarkskerfið hefur skilað mjög miklum hagkvæmnisauka í fiskveiðunum og þar með náð því þjóðhagslega meginmarkmiði sem er að finna í 1 gr. núverandi laga um stjórn fiskveiða og endurtekið er í því frumvarpi sem hér um ræðir (1.gr. liður d og raunar einnig óbeint í liðum a, b, c og e).

Sá mikli fjölda hliðstæðra úttekta sem framkvæmdar hafa verið út um allan heim í tengslum við aflamarkskerfi sem þar hafa verið tekin upp eða verið til skoðunar hefur komist að sömu niðurstöðu. Aflamarkskerfi er til þess fallin að stórauka þjóðhagslega hagkvæmni í fiskveiðum, bæta hag þeirra sem í þeim eru og stuðla að viðgangi og eflingu fiskistofna og bættri umgengi um lífríki sjávar. Nægir í því efni að vísa til Neher og fél (1989), National Research Council (1999), Shotton (2000) og Hatcher (2001) og MRAG (2007) og þess mikla fjölda tilvísana í aðrar heimildir sem þar er að finna. Þess má geta að m.a. á grundvelli þessara sérfræðilegu úttekta og þeirra grunnvísinda sem þær byggjast á hafa aflamarkskerfi verið tekin upp í miklum fjölda fiskveiða um allan heim og 20-25% heimsaflans er nú veiddur innan ramma slíkra kerfa.

Þessar úttekta bæði hér á landi og erlendis hafa ýmist gengið að því vísu að sá aflaréttur (aflaheimildir) fyrirtækja og einstaklinga sem í aflamarkskerfum felast sé (1) öruggur, (2) langvarandi og (3) framseljanlegur eða vakið sérstaka athygli á og rökstutt mikilvægi þessa fyrir þjóðhagslega hagkvæmni aflamarkskerfa. Er þetta raunar samræmi við alþekktar hagfræðilegar niðurstöður um hagkvæmni eignarréttar og markaða yfirleitt og á ekkert fremur við um fiskveiðar en aðra efnahagstarfsemi (Smith 1776, Demsetz 1967, Furubotn og Richter, Eggertsson 1990, Furubotn og Richter 1998). Fyrir auðlindanýtingu og aflamarkskerfi sérstaklega hefur þetta verið sérstaklega rannsakað m.a. í Arnason (2007) og Costello og Kaffine (2008) og þessar niðurstöður formlega leiddar út. Niðurstöður þeirra rannsókna benda til að þjóðhagslega hagkvæmni aflakvótakerfa minnki hratt ef varanleiki og /eða öryggi aflaheimilda er verulega rýrt.

Nú bregður svo við að lagt er fram frumvarp (þingskjal 1052 — 657. mál) þar sem gerðar eru tillögur um mjög mikla skerðingu á ofangreindum grunneiginleikum aflamarkskerfa og í rauninni afnámi aflamarkskerfisins í veigamiklum atriðum (heildaraflamark í flokki 2 og ráðstöfun þess) án nokkurs vísindalegs eða fræðilegs rökstuðnings. Ástæða er til að undirstrika þessa hlið þessa þingmáls sérstaklega. Það er ekki einu sinni gerð tilraun til þess að byggja efni þessa frumvarps á vísindalegri og fræðilegri þekkingu á stjórnun fiskveiða eða finna hinum ýmsu ákvæðum þess fræðilegan rökstuðning. Sú fræðilega greinargerð sem fylgir frumvarpinu (Fylgiskjal I) er takmörkuð við mjög afmarkaðar hliðar málsins (áhrif á sjávarbyggðir eftir Þórodd Bjarnason prófessor og áhrif á útgerðarfyrirtæki eftir Daða Má Kristófersson dósent). Í þessu frumvarpi er bókstaflega ekkert fjallað um það aðalatriði málsins sem er áhrif frumvarpsins, verði það að lögum, á framlag sjávarútvegsins til þjóðarbúskaparins í framtíðinni og þar með velferð þjóðarinnar.

Þótt hér sé fyrst og fremst um efnahagslegt fyrirkomulagsatriði að ræða sem snertir mjög mikla hagsmuni þjóðarbúskaparins og þar með þjóðarinnar í heild er látið eins og þekking og vísindi komi málinu ekki við. Þar með er slegið striki yfir allar fyrri úttektir á málinu hér innanlands og þær viðamiklu rannsóknir sem unnar hafa verið á stjórnkerfi fiskveiða í meira en þrjá áratugi. Sama máli gegnir um hina viðamiklu alþjóðlegu þekkingu sá málinu. Hana er ekki aðeins er að finna í vísindaheiminum heldur og í alþjóðlegum sérfræðistofnunum sem Ísland á aðild að eins og Alþjóðabankanum, FAO og OECD. Þannig er skipulögðum vísindum og þekkingu í raun hafnað með framlagningu þessa frumvarpi. Þess í stað er eitthvað annað látið ráða ferðinni. Eru þetta vinnubrögð sem ekki eru talin þjóðríkjum til framdráttar og finnast nú orðið óvíða nema í svokölluðum þróunarlöndum. Er það raunar yfirlýst stefna núverandi ríkisstjórnar að efla vísindi og þekkingu. Er þeim mun umhugsunarverðara hví þau sjónarmið eru þá ekki látin ráða ferðinni þegar að þessu mikla hagsmunamáli þjóðarinnar kemur.

2. Um aflamarkskerfið og eiginleika þess

Aflamarkskerfið (e. individual transferable quota system) er skilvirkasta kerfi fiskveiðistjórnunar sem þróað hefur verið fyrir almennar sjávarfiskveiðar (Neher et al. 1989, Shotton 2000). Kerfi einkasvæða (e. territorial user rights) getur verið skilvirkt, en aðeins ef viðkomandi stofn heldur sig innan svæðisins (Arnason 2007). Einkaeign á fiskveiðum er sömuleiðis talin skilvirk, en er yfirleitt ekki ásættanleg af félagslegum ástæðum (Arnason 2007).

Aflamarkskerfið hefur verið tekið upp í fiskveiðum víða um heim og í vaxandi mæli. Í upphafi áttunda áratugar tuttugu aldar var þetta kerfi hvergi notað. Nú hefur það verið tekið upp í yfir þúsund fiskveiðum um víða veröld. A.m.k. 22 fiskveiðiþjóðir nota kerfið í verulegum mæli í sínum fiskveiðum og sá heildarafli sem tekinn er veiddur er samkvæmt aflakvótakerfum er nú í námunda við 25% af heimsaflanum (Arnason 2011).

Þar sem aflamarkskerfi hafa verið tekið upp hafa þau jafnan skilað góðum efnahagslegum árangri og styrkt viðkomandi fiskistofna (Shotton 2000, Hatcher og fél. 2001, Homans og Wilen 2005, Costello og fél. 2008, Arnason 2011). Þessi árangur er auðvitað helsta ástæðan fyrir útbreiðslu þeirra um heiminn. Reynslan sýnir að aflamarkskerfi:

- (1) Minnka ofsókn í fiskistofna
- (2) Minnka of stóra fiskiskipaflota
- (3) Auka stórlega þjóðhagslegan arð af veiðunum
- (4) Bæta aflameðferð og hækka afurðaverð
- (5) Bæta afkomu útvegsfyrirtækja og sjómanna
- (6) Eru til þess fallin að efla fiskistofna

Þessi atriði eru öll samfélagslega eftirsóknarverð. Aflamarkskerfi hafa auk þess þann mikla kost að þau geta náð ofangreindum árangri án opinberrar fjárhagsaðstoðar. Ástæðan er sú að varanlegar aflaheimildir endurspeglar núvirði hagnaðar af útgerð í framtíðinni og verða því þeim mun verðmætari sem fiskveiðarnar færast hraðar að hagkvæmustu stöðu. Þannig gerir vel hannað aflamarkskerfi útgerðum kleift að fjármagna þá sóknar- og aflaminnkun sem nauðsynleg er í upphafi til að skapa arðsamar fiskveiðar til frambúðar.

3. Vel hannað aflamarkskerfi

Til þess að aflamarkskerfi skili mesta mögulega þjóðhagslega árangri er nauðsynlegt að aflaréttindin séu (Demsetz 1967, Furubotn og Richter 1998, Scott 1996, 2008; Shotton 2000, MRAG og. féll. 2009)

- (1) **Til langs tíma**, helst frambúðar
- (2) **Örugg**, þ.e. litlar líkur á að þau tapist t.d. vegna nýrrar löggjafar eða af öðrum ástæðum
- (3) **Framseljanleg** og skiptanleg
- (4) **Til nýtingar fyrir handhafa** (e. exclusive), þ.e. handhafi aflaheimilda geti nýtt þær og arðinn af þeim eins og hann kýs.

Öll frávik frá tímalengd, öryggi, framseljanleika og nýtingarrétti aflaheimilda munu verða til þess að skerða hagkvæmni viðkomandi fiskveiða.

Ef aflaheimildir eru til takmarkaðs tíma munu allar fjárfestingar hvaða nafni sem þær nefnast; í fjármunum, mannauði, tækni, vöruþróun, markaðsstöðu og fiskistofnum, draga dóm af því og miðast við þennan takmarkaða tíma. Þær verða því brenglaðar miðað við það sem þjóðhagslega hagkvæmast er og þeim mun brenglaðri sem aflaréttindin eru til skemmri tíma. Þar sem fjárfestingar í sjávarútvegi eru flestar langvinnar — fjárfestingar í markaðsstarfi er oftast til mjög margra ára, fiskiskip endast í áratugi og endurnýjunartími fiskistofna mælist iðulega í áratugum — verður þessi brenglun í fjárfestingum jafnan afar kostnaðarsöm.

Sama máli gegnir um skort á öryggi um að halda aflaheimildum. Slíkt öryggisleysi jafngildir í raun takmörkuðum eignarhaldstíma fyrir aflaréttindin sem er þeim mun styttri sem öryggið er minna.

Framseljanleiki aflaheimilda, bæði varanlegra aflaheimilda og aflamarks, er til þess fallinn að tryggja að (i) hagkvæmustu fyrirtækin séu í útgerð hverju sinni og (ii) unnt sé að laga útgerð hvers fyrirtækis að síbreytilegum aðstæðum til veiða vegna fiskigangna, gæfta, markaðsaðstæðna o.s.frv. Allar takmarkanir á framsal og viðskipti með aflaheimildir og aflamark vinna gegn þessari aðlögun og draga því úr hagkvæmni veiðanna. Þjóðhagslegur kostnaður vegna slíkra takmarkana getur því verið mjög mikill. Hann er þeim mun meiri sem þörfin á aðlögun er meiri og takmarkanirnar standa í lengri tíma.

Takmarkanir á nýtingu handhafans á aflaheimildum sínum og/eða arðsins af þeim minnka hvatann til þjóðhagslega hagkvæmrar notkunar þeirra. Þetta á m.a. við um takmarkanir á útgerðar- og veiðiháttum sem ekki eiga sér grundvöll í skynsamlegri greiningu á aðstæðum, takmarkanir á ráðstöfun og meðferð afla og skattlagningu á arðinn af notkun aflaheimilda. Þjóðhagslegur kostnaður af þessum skerðingum í nýtingu aflaréttinda verið mjög mikill. Til að sjá það nægir að hugleiða hvað gerast myndi ef allur ábati af notkun aflaréttinda væri gerður upptækur t.d. með skattlagningu. Þar með hefði allur hvati til að nota aflaréttindin á hagkvæman hátt, þróa nýjar veiðiaðferðir eða vinnslutækni, bæta markaðsstarf og finna ný tækifæri yfirleitt verið fjarlægður þar sem hinn óvissi arður af slíku framtaki er ætíð gerður upptækur. Afleiðingin er stöðnun og raunar afturför, því ekki munu samkeppnisaðilarnir sitja auðum höndum.

4. Hvað gerir frumvarpið?

Umrætt frumvarp felur í sér mörg ákvæði sem draga úr hagkvæmni aflamarkskerfisins. Raunar eru flest ákvæði þess í þá veru. Það er eins og markmiðið með frumvarpinu hafi beinlínis verið að skerða hagkvæmni aflamarkskerfisins svo um munaði og minnka þar með framlag fiskveiðanna til þjóðarbúskaparins að sama skapi.

Frumvarpið felur m.a. í sér eftirtaldar breytingar:

1. Varanleiki aflaheimildanna er takamarkaður
2. Öryggi aflaheimildanna er minnkað
3. Framseljanleiki er enn frekar takamarkaður
4. Mikið magn aflaheimilda dregið undan kerfinu og verður til pólitískrar ráðstöfunar

Verður nú vikið stuttlega að hverju þessara atriða fyrir sig.

Varanleiki aflaheimilda

Frumvarpið takmarkar tímalengd aflaheimilda við 15 ár mest (að liðnum fyrstu 5 árunum), en aflheimildir er þó ekki veittar nema undirritaður sé nýtingarsamningur þar sem útgerð lofar að greiða leigugjald og afsalar sér hugsanlega núverandi rétti sínum. Þær varanlegu aflaheimildir sem nú eru í löggjöfinni breytast því í leigu til 15 ára.

15 ára leigutími er skammur miðað við (i) líftíma fiskiskipa (yfir 30 ár), (ii) uppbyggingartíma fiskistofna (mælist iðulega í áratugum), (iii) líftíma fjárfestinga í rannsóknum og tækni (oft margir áratugir) og (iv) líftíma fjárfestinga í marksstarfi og markaðsöflun (einnig áratugir). Af því leiðir að þessi skamma tímalengd aflaheimilda er líkleg til að brengla fjárfestingar í ofangreindum þáttum og fleiri verulega. Hvaða rekstrarskynsemi er t.d. í því að fjárfesta í nýju fiskiskipi sem endist í 30-40 ár ef sæmilega öruggar veiðiheimildir þess eru aðeins til 15 ára? Það sama gildir um uppbyggingu fiskistofna. Það tók 25 ár að ná norsk-íslenska sildarstofninum upp á nýjan leik eftir gríðarlega ofveiði á sjöunda áratug síðari aldar. Uppbygging íslenska þorsstofnsins með skertum leyfilegum heildarafla hefur þegar staðið yfir í meira en 20 ár. Endurnýjunartími annarra tegunda eins og t.d. karfa er miklu lengri. Enn lengri tíma tekur að endurnýja lífríki sjávar og ná þar sæmilega hagstæðu jafnvægi. Hvaða skynsemi er í því fyrir útgerðarfyrirtæki með aflaheimildir upp á 15 ár að hvetja til, vinna að og styðja að lagt sé í slíkar langtímafjárfestingar til uppbyggingar fiskistofna?

Þannig mætti lengi telja. Kjarni málsins er að svona skammur leigutími aflaheimilda mun alvarlega brengla fjárfestingarvilja og fjárfestingar í öllu því sem hefur lengri líftíma. Hin þjóðhagslegi kostnaður af því getur verið mjög mikill.

Öryggi aflaheimilda

Öryggi aflaheimilda er nokkuð skert. Það stafar m.a. af tvennu. Í fyrsta lagi er veruleg óvissa um endurnýjun nýtingarleyfa og þar með aflaheimilda í framtíðinni. Frumvarpið skilur það eftir í verulegri óvissu, enda óhægt um vik að binda stjórnvöld framtíðar eftir að tók þeirra á meðferð og úthlutun aflaheimilda hefur verið aukin svo mjög sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Í öðru lagi verða aflahlutheildir skertar ef leyfður heildarafla mikilvægustu botnfiskstofnanna fer yfir ákveðið mark. Þar með er skapað óöryggi um hver sú hlutdeild heildarafla, sem gildandi aflaheimildir hljóða upp á, er. Jafnframt færast aflahlutdeildir að hluta frá því að vera

hlutfallslegar yfir í að vera magnlægar. Áhugi handhafa þeirra á stærri fiskistofnum skerðist að sama skapi.

Í tengslum við öryggi aflaheimilda má geta þess að þau áform að draga verulegan hluta heildaraflamarks í þorski, ýsu, ufsa og steinbíts undan aflaheimildum fari leyfilegur heildarafla yfir ákveðin mörk skapar verulega ósamhverfni í áhættu útgerðarfyrirtækja. Þær þurfa að bera áhættuna af litlum fiskistofnum og þar með heildarafla að fullu en njóta einungis hlutans af ávinningnum af stærri fiskistofnum.

Þegar á heildina er litið og miðað við skerðingu í tímalengd aflaheimilda, framseljanleika og þann hluta leyfilegs heildarafla sem draga á út úr kerfinu getur þessi skerðing í öryggi (þess sem eftir er) þó ekki talist mjög veruleg.

Framseljanleiki

Framseljanleiki aflaheimilda er verulega skertur. Í fyrsta lagi er framsal aflahlutdeilda bannað frá og með árinu 2032 (þ.e. eftir 20 ár) (12.gr.). Fram að þeim tíma verður framsal þeirra leyft en skattlagt sérstaklega með því að gera 3% hlutdeilda í viðskiptum upptækt. Er þetta „viðskiptagjald“ af þeirri stærðargráðu að telja verður það verulega hindrun í vegi slíkra viðskipta.

Í öðru lagi er enn þrengt að flutningi aflamarks (15. gr.). Samkvæmt frumvarpinu má ekki flytja meira en 1/3 af aflmarki af fiskiskipi (í stað helmings) ef viðskiptin eru milli óskyldra aðila.

Í þriðja lagi er opinbert kvótapiplingi, sem áður var reynt í upphafi fyrsta áratugs aldarinnar og gaf þá slæma raun, innleitt á nýjan leik. Þar verður skylt að hafa öll viðskipti með aflamark sem ekki byggja á jöfnum skiptum. Ætla má að viðskiptaaðilar verði að greiða kostnað af rekstri þessa kvótapiplings og mun það enn hinda viðskipti.

Nú fara þessi viðskipti fram á frjálsum markaði, væntanlega með lágsta mögulega viðskiptakostnaði eða því sem næst. Ákvæði frumvarpsins um kvótapipling kippa í einu veffangi rekstrargrundvellingnum undan þessum rekstri. Er með þessu ákvæði því bætt óþarfa kostnaði á samfélagið að því er virðist einungis í þeim tilgangi að auka opinberan rekstur á kostnað einkareksturs.

Aflaheimildir dregnar út úr kerfinu

Auk þeirrar almennu skerðingar á aflahlutdeild allra fisktegunda sem sett var í lögin frá 2011 og komin er til framkvæmda að hluta er nú lögð til frekari útfærsla þeirrar skerðingar (bráðabirgðaákvæði II) og enn frekari skerðing ef leyfilegur heildarafla nokkurra megingunda (þorskur, ýsa, ufsi og steinbítur) fer yfir ákveðið mark. Hér er um mjög verulegt aflamagn að ræða. Það er t.d. fyllilega raunhæft að leyfilegur heildarafla af þorski fari í 300 þús. tonn eða meira á næstu árum. Þá myndu um 40 þús. tonn eða meira fara til hins opinbera. Þetta er þá um 13% af leyfilegum þorskafla sem þannig er dregið undan aflamarkskerfinu til viðbótar við annað sem nú þegar hefur verið dregið undan því og nefnt hefur verið. Að öllu samanlögðu má ætla að með samþykkt þessa frumvarps hafi verulegur hluti (e.t.v. allt að fimmtungi leyfilegs heildarafla í þorskígildum mælt) verið dreginn undan aflamarkskerfinu.

Öll þessi aukning á að fara í kvótaflokk 2. Þar hafa stjórnvöld samkvæmt frumvarpinu mjög frjálssar hendur um úthlutun. Enda þótt hluta þessa aflamagns verði úthlutað sem aflamarki myndar það líklega ekki varanlegar aflahlutdeildir og hefur því ekki helstu hagkvæmniseiginleika aflamarkskerfa. Veruleg hættu er á því að fiskveiðar á grundvelli kvótaflokks 2 verði miklu óhagkvæmari en þær gætu verið ef þær færu fram samkvæmt fullgildu aflamarkskerfi. Þar með glatar þjóðin verulegum hluta af þeim þjóðhagslega ávinningi sem hún gæti hafa haft af þeim hluta fiskveiðanna sem falla í kvótaflokk 2.

Nýtingarleyfi

Auk þess sem rakið hefur verið er með frumvarpinu lagt til að bætt sé við nýju lagi stjórnunar við kerfið, svokölluðum nýtingarleyfum. Fyrir eru auðvitað fiskveiðileyfin, varanlegu aflaheimildirnar og aflamarkið. Þetta þrennt meira en nægir (veiðileyfin eru óþörf, haffærnissskírteinið dugar) til að reka aflamarkskerfið. Nýtingarleyfin eru með öðrum orðum óþörf skrifinnnska.

Með því að rýna í lagatextann og athugasemdirnar virðist tilgangur nýtingarleyfanna verða tvíþættur. Annars vegar virðist þeim ætlað að draga einhverja blæju yfir þá staðreynd að enn eigi að reka hluta af íslenskum sjávarútvegi á grundvelli aflaheimilda til einhverra ára. Hins vegar virðist þeim ætlað að neyða núverandi handhafa aflaheimilda til að afsala sér rétti sem þeir kunna að hafa að gildandi lögum og frumvarpið kann að brjóta gegn. Hlýtur sú hlið málsins að teljast sérstaklega umhugsunarverð fyrir löggjafann.

5. Þjóðhagsleg áhrif

Ljóst er að þær breytingar á aflamarkskerfinu sem felast í umræddu frumvarpi verða til að veikja kvótakerfið verulega. Afleiðingin er minni hagkvæmni í sjávarútvegi og minni vöxtur þeirrar hagkvæmni en verið hefur. Það jafnvel hugsanlegt, raunar fremur líklegt, að það verði beinn samdráttur í framleiðni í kjölfar samþykkis frumvarpsins, sérstaklega fyrstu árið á meðan sjávarútvegurinn aðlagast hinum nýju aðstæðum sem samþykki frumvarpsins skapar.

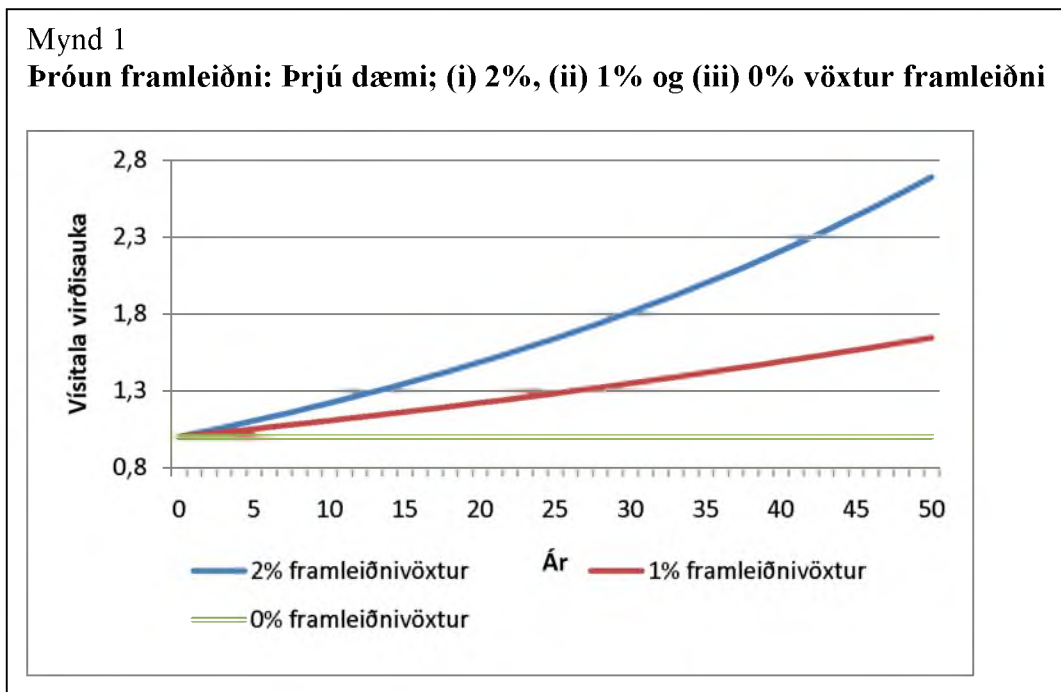
Erfitt er að ímynda sér að ráðuneytið hafi látið undir höfuð leggjast að framkvæma mat á hagkvæmnisáhrifum þessa frumvarps — sjávarútvegurinn er mikilvægasti atvinnuvegur landsmanna og frumvarpið felur í sér mjög mikla breytingu á starfsskilyrðum hans. Þess vegna hefði verið eðlilegt og raunar sjálfsagt að þeir útreikningar hefðu fylgt með við framlagningu frumvarpsins. Þessu er hins vegar ekki að heilsa. Frumvarpinu fylgir engin úttekt á áhrifum þess á þjóðarhag hvorki til stutts né langs tíma. Það er engu líkara en ráðherrann telji að Alþingi Íslendinga og þar með umbjóðendum hans og annarra þingmanna komi þau áhrif ekki við.

Í þessari umsögn eru ekki tók á að grafast fyrir um þessi áhrif að neinu marki. Hins vegar er unnt að veita vissa hugmynd um stærðargráður þær sem um er að ræða. Ljóst er að þær breytingar á stjórnkerfi fiskveiða sem frumvarpið gerir ráð fyrir draga úr efnahagslegri hagkvæmni kerfisins og það sennilega mjög verulega. Áhrifin birtast að líkindum sem nokkuð hraður samdráttur hagkvæmni í upphafi og síðan sem hægari vöxtur hennar á komandi árum og ártugum en orðið hefði ella.

Framleiðni er mælikvarði á hagkvæmni í atvinnurekstri. Framleiðni í sjávarútvegi hefur vaxið mjög hratt frá upptöku aflamarkskerfisins eða um yfir 2% á ári að jafnaði (Sveinn Agnarsson

2011). Sem fyrr segir má gera ráð fyrir að þær breytingar á stjórnkerfi fiskveiða sem í frumvarpinu felast muni (a) lækka framleiðni nokkuð í upphafi og (b) draga úr vexti framleiðnivextinum í framtíðinni. Hugleiðum möguleg áhrif síðara atriðsins. Skoðum 3 dæmi: Grunnæmið er 2% árlega aukning framleiðni, en það er sá framleiðnivöxtur sem búast má við miðað við fiskveiðistjórnarkerfið eins og það var árið 2008. Hin tvö dæmin er lækkun árlegrar framleiðniaukningar vegna áhrifa frumvarpsins í 1% annars vegar og í 0% hins vegar. Miðað við þær miklu breytingar í óhagkvæmnisátt sem frumvarpið gerir ráð fyrir, eru þessir tveir möguleikar fyllilega innan marka þess sem raunhæft má teljast. Minna má á að breytingar í framleiðni eru að tiltölu miðaðar við þá framleiðniaukningu sem verður í sjávarútvegi og fiskeldi almennt í heiminum og mun m.a. ráða verðþróun á fiskmörkuðum. Dragist íslenskur sjávarútvegur aftur úr sjávarútvegi erlendis, sem raunar er líklegt að verði í framhaldi af þeim breytingum sem umrætt frumvarp gerir ráð fyrir, gæti framleiðniþróunin á komandi árum hæglega orðið neikvæð.

Þessi þrjú dæmi leiða til framleiðniþróunar sem lýst er í Mynd 1.



Eins og sjá má í mynd 1 verður fljótlega talsvert bil á milli framleiðni í sjávarútvegi eftir því hver vöxtur framleiðni er. Eftir 10 ár t.d. verður framleiðnitapið t.d. 10-21% eftir því hvort vöxtur framleiðni lækkar í 1% eða 0%. Eftir 25 ár verður framleiðnitapið orðið 25% til 65% og enn meira síðar. Þetta framleiðnitap samsvarar lækkun framlags sjávarútvegs til landsframleiðslunnar. Beint framlag hans til landsframleiðslu um þessar mundir er um 10% og heildarframlagið nálægt 25% (Ragnar Árnason og Þór Sigfússon 2012). Því þýðir ofangreind minnkun í vexti framleiðni lækkun landsframleiðslunnar um 1-2% eftir 10 ár og 2,5-6,5% árlega eftir 25 ár þótt einungis sé einungis sé miðað við hið beina framlag sjávarútvegsins. Þess má geta að 1% af vergri landsframleiðslu er um 15 milljarðar króna.

Þessum reikningum er ekki ætlað að vera spá um hinn þjóðhagslega kostnað af frumvarpinu, verði það að lögum. Þeir fela hins vegar í sér vísbendingu um þær þjóðhagslegu stærðargráður sem í húfi eru. Með því að þær eru augljóslega stórar sýna reikningarnir í það minnsta

mikilvægi þess að sæmilega vandlegt mat á þjóðhagslegum áhrifum frumvarpsins sé framkvæmt.

6. Mótsagnarkennd ákvæði

Í 1.gr. frumvarpsins eru markmið laganna rakin í fimm liðum. Þau eru:

- a. að stuðla að verndun og sjálfbærri nýtingu fiskistofna við Ísland,
- b. að stuðla að farsælli samfélagsþróun með hagsmunum komandi kynslóða að leiðarljósi,
- c. að treysta atvinnu og byggð í landinu,
- d. að hámarka þjóðhagslegan ávinning af sjávarauðlindinni og tryggja þjóðinni eðlilega auðlindarentu,
- e. að sjávarútvegurinn sé arðsamur og búi við hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi.

Önnur ákvæði frumvarpsins og systurfrumvarpsins (frumvarp um veiðigjöld) eru í meginatriðum í mótsögn við þessi markmið. Verður nú að þessu vikið. Fjallað verður um markmiðin í rökrænni röð en ekki þeirri röð sem þau eru fram sett í frumvarpinu.

Markmið a.

Með því að stytta og skerða líftíma aflaheimilda og torvelda framsal þeirra og þar með verðmyndun dregur frumvarpið verulega úr hvata útgerðaraðila til að varðveita sjávarauðlindir til frambúðar, ganga vel um þær og skipuleggja sameiginlegt átak til að vernda þær og lífríki sjávar í heild. Að þessu leyti er óhætt að fullyrða að ákvæði þessa frumvarps ganga beint gegn markmiði a.

Markmið d.

Eins og rakið hefur verið hér að framan er fullvíst að samþykki þessa frumvarps muni ekki leiða til hámerkunar á þjóðhagslegum ávinningi af sjávarauðlindinni. Þvert á móti má ætla að slíkt samþykki leiði til mjög verulegrar skerðingar á þessum þjóðhagslega ávinningi umfram það sem þegar er orðið með gildandi lögum. Þar sem einungis Íslendingar og íslensk fyrirtæki mega stunda fiskveiðar rennur allur ávinningur af sjávarauðlindinni nú þegar til þjóðarinnar og þar með það sem frumvarpið kallar auðlindarentu. Ef hinn þjóðhagslegi ávinningur minnkar, rennur að sjálfsögðu minna til þjóðarinnar. Tæplega getur það verið það sem sjávarútvegsráðherra telur eðlilegt.

Markmið e.

Ákvæði frumvarpsins vinna beinlínis gegn því að sjávarútvegur sé arðsamur og búi við hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi. Í fljótu bragði er ekkert í frumvarpinu sem eykur arðsemi í sjávarútvegi frá því sem nú er, en fjölmargt sem rýrir hana. Upptaka aflaheimilda með skerðingu hlutdeilda, skammur líftími aflaheimilda, takmarkanir á framsal, aukin óvissa um aflaheimildir í framtíðinni og sala aflaheimilda í flokki 2 eru allt atriði sem stuðla að því að minnka arðsemi í sjávarútvegi og skapa óstöðugra rekstrarumhverfi. E.t.v. má segja að verði frumvarpið samþykkt og engar frekari breytingar verði á lögnum um langan aldur verði rekstrarumhverfið stöðugra, en það sama má segja um öll lög hvað atvinnulífið snertir.

Markmið c

Atvinna og byggð í landinu ræðst fyrst og fremst af þeim lífskjörum sem boðið er upp á. Þar sem ákvæði frumvarsins beinlínis draga úr hagkvæmni og framleiðni í sjávarútvegi munu þau sömuleiðis minnka þjóðarframleiðslu miðað við það sem að öðrum kosti hefði orðið. Minni þjóðarframleiðsla þýðir minni atvinnutekjur. Þar með minnkar einnig atvinna, nema e.t.v. raunlaun lækki meira en nemur samdrætti þjóðarframleislunnar.

Hugsanlegt er að einhverjar byggðir eflist þrátt fyrir almennan samdrátt. Hugsanlegt er t.d. að þau ákvæði frumvarsins sem lúta að upptöku aflaheimilda og endurúthlutun þeirra eftir pólitískum leiðum leiði til eflingar einhverra byggðalaga. Það verður hins vegar á kostnað þeirra byggða hverra núverandi aflaheimildir eru notaðar í þessu skyni. Erfitt er því að túlka þetta sem almenna styrkingu byggða.

Aðalatriðið frá byggðasjónarmiði er hins vegar þetta: Sjávarútvegur er miklu mikilvægari atvinnuvegur utan höfuðborgarsvæðisins en innan. Frumvarpið veikir sjávarútveg verulega. Það veikir atvinnu í landinu í heild, en hlutfallslega mun meira utan höfuðborgarsvæðisins en innan. Því er erfitt að komast að annari niðurstöðu en þeirri að frumvarpið veiki en treysti ekki byggð í landinu miðað við núgildandi lög.

Markmið b

Ekki er fyllilega ljóst hvað sjávarútvegsráðherra á við með „farsælli samfélagsþróun“. Hann kann að hafa aðra mynd af henni en margir aðrir. Hagsmunir komandi kynslóða eru hins vegar heldur skýrara hugtak og oftast skilið þannig að átt sé við að þær búi að sem mestum auðlindum, tækifærum og tekjum og ekki minni en núverandi kynslóð (Brown-Weiss, 1989, Padilla 2002).

Hvað fiskveiðarnar snertir er leiðin að þessu markmiði tvíþætt. Í fyrsta lagi sem mest hagkvæmni í sjávarútvegi þannig að unnt sé að fjárfesta mikið og skapa sem mestan hagvöxt til framtíðar. Að þeim hagvexti og fjármagni munu komandi kynslóðir búa. Í öðru lagi sem mest varðveisla auðlinda sjávar, fiskistofna og lífríkis þannig að komandi kynslóðir geti þær nýtt þær sjálfum sér og kynslóðum framtíðarinnar til hagsbóta. Eins og útskýrt hefur verið hér að framan stuðlar vel-hannað aflamarkskerfi að hvoru tveggja. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu hafa hins vegar í för með sér miklu minni hagkvæmni í sjávarútvegi og draga verulega úr hvata útgerðaraðila til að vernda fiskistofna og lífríki sjávar. Því verður ekki betur séð en ákvæði frumvarsins séu einnig í mótsögn við þetta markmið.

7. Hvernig er unnt að ná félagslegum markmiðum innan ramma aflamarkskerfisins

Í umræðu um íslenskar fiskveiðar og aflamarkskerfið hafa verið sett fram ýmis félagsleg markmið. Þeirra á meðal má nefna (i) nýliðun í sjávarútvegi, (ii) viðhalda fiskveiðum og vinnslu í sjávarbyggðum og (iii) vinna gegn samþjöppun í greininni. Öllum þessum markmiðum er unnt að ná án þess að skerða hagkvæmniseiginleika aflamarkskerfisins verulega, hvað þá svo stórkostlega sem umrætt frumvarp gerir ráð fyrir. Verður nú stuttlega að því vikið.

Nýliðun. Greiða má fyrir aðgangi nýliða að greininni án þess að hrófla við hagkvæmniseiginleikum aflamarkskerfisins með því að hið opinbera greiði niður kaup þeirra á aflahlutdeildum. Þetta má gera með ýmsum hætti. Ein leið er sú að hið opinbera kaupi einfaldlega aflaheimildir á markaði og selji með afslætti til nýliða. Annar kostur er að hið opinbera veiti nýliðum fjárhagsstuðning til að verða sér úti um aflahlutdeildir sjálfir. Augljóst er að hvor leiðin sem farin er gæti þurft að takmarka fjölda nýliða sem hlyti svona stuðning á ári hverju. Fyrir þá sem hafa dálæti á nýjum stofnunum gæti nýliðastofnun ríkisins annast

málið. Annars gæti t.d. Byggðastofnun séð um það. Upphæðir þær sem hér um ræðir ættu ekki að þurfa að vera háar. Nýliðar sem ekki gætu rekið sjávarútvegsfyrirtæki með t.a.m. 5% niðurgreiðslu á aflahlutdeildum eru ekki líklegir til að standa sig í sjávarútvegi.

Auk þess að hafa ekki áhrif á hagkvæmniseiginleika aflakvótakerfisins er það mikill kostur við þessa aðferð að hinn þjóðhagslegi kostnaður við stuðninginn við nýliðana liggur ljós fyrir og er algerlega gegnsær, en er ekki falinn í upptöku aflaheimilda bótalaust af núverandi kvótahöfum.

Sjávarbyggðir Nákvæmlega sömu aðferð og til að greiða fyrir aðgangi nýliða í greinina má nota til að viðhalda sjávarútvegi í tilteknum sjávarbyggðum. Stjórnvöld geta einfaldlega veitt viðkomandi byggðalögum eða fyrirtækjum sem þar eru fjárhagsaðstoð til að kaupa aflaheimildir til nota í byggðalaginu. Sú aðferð hefur þann mikla kost umfram takmarkanir á framsal milli byggða eða landsvæða að hún brengrar mun síður hagkvæmniseiginleika aflamarkskerfisins. Jafnframt er hún algerlega gegnssæ og kostnaðurinn við að ná byggðamarkmiðunum mun liggja fyrir.

Samþjöppun

Samþjöppun aflaheimilda á fyrirtæki stafar jafnan af einhverri rekstarhagkvæmni sem unnt er að ná í stærra fyrirtækjum. Íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru smá miðað við alþjóðleg fyrirtæki og raunar einnig mörg innlend fyrirtæki. Þau eru einnig smá miðað við fjölmörg sjávarútvegsfyrirtæki í heiminum sem iðulega eru einnig samkeppnisaðilar þeirra á alþjóðlegum sjávarvörumörkuðum. Jafnframt liggur fyrir að óvída í íslenskri framleiðslustarfsemi er fyrirtækjafjöldi og samkeppni meiri en einmitt í sjávarútvegi. Því er tiltölulega lítil ástæða til að hafa áhyggjur af samþjöppun í sjávarútvegi umfram aðrar atvinnugreinar.

Engu að síður hefur komið upp sú gagnrýni að fyrirtæki í sjávarútvegi séu of stór. Hægur vandi er að koma í veg fyrir samþjöppun í sjávarútvegsgeiranum með því einfalda ráði að takmarka þá hlutdeild aflaheimilda sem hvert fyrirtæki má ráða yfir. Slíkar takmarkanir eru raunar þegar fyrir hendi og takmarkaðri en víða í sjávarútvegi erlendra ríkja. Engu að síður gæti komið til álita að takmarka þessa hlutdeild frekar. Það væri a.m.k. sennilega skaðminna fyrir hagkvæmni kvótakerfisins en það frumvarp sem hér er lagt fram.

Tilvísanir

- Arnason, R. 2007. Fisheries Management: Basic Principles. In *Fisheries and Aquaculture*, (Ed. P. Safran)], in Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS). EOLSS Publishers, Oxford, UK.
- Arnason, R. 2007. Property Rights Quality and Economic efficiency of Fisheries Management Regimes: Some Basic Results. In T. Bjorndal, D. Gordon, R. Arnason and R. Sumaila (eds.) *Advances in Fisheries Economics*. Blackwell Publishing .Oxford.
- Arnason, R. 2011. Individual transferable quotas in fisheries. In J. Shogren (editor) *Encyclopedia of Energy, Natural Resource, and Environmental Economics*. Elsevier. San Diego. [Forthcoming]
- Auðlindanefnd. 1999. Áfangaskýrsla með fylgiskjöllum. Forsætisráðuneytið
- Auðlindanefnd. 2000. Álitsgerð. Forsætisráðuneytið.
- Brown-Weiss, E (1989) *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*. Dobbs Ferry, NY: Transitional Publishers, Inc., for the United Nations University, Tokyo.
- Costello, C, S.D. Gaines and J.Lynham. 2008. Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse. *Science* 321:1678-81.
- Costello, C. and D. Kaffine. 2008. Natural resource use with limited-tenure property rights. *Journal of Environmental Economics and Management* 55:20–36.
- Demsetz, H. 1967. Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review* 57:347-59.
- Eggertsson, Th. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Furubotn, E.G. og R. Richter. 1998. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hatcher, A, S. Pascoe, R. Banks, and R. Arnason. 2001. *Future Options for UK Fish Quota Management*. CEMARE Report 58. University of Portsmouth. Portsmouth, UK.
- Homans, F.R. and J.E. Wilen, 2005. Markets and rent dissipation in regulated open access fisheries. *Journal of Environmental Economics and Management* 49:381-404.
- MRAG Consortium. 2007. An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU. DRAFT FINAL REPORT: PART II. Catalogue of Rights-Based Management Instruments in coastal EU Member States. European Commission, Studies and Pilot Projects for Carrying Out the Common Fisheries Policy No FISH/2007/03. Bruxelles.
- MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia & PolEM. 2009. An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU. Final Report I and II. London: MRAG Ltd.
- National Research Council. 1999. *Sharing the Fish: Toward a National Policy on Individual Fishing Quotas*. Committee to Review Individual Fishing Quotas. Ocean Studies Board, Commission on Geosciences, Environment and Resources, National Research Council. National Academy Press. Washington D.C.

- Padilla, E. 2002. Intergenerational equity and sustainability. *Ecological Economics* 41: 69–83
- Ragnar Árnason og Þór Sigfússon. 2012. *The Importance of the Ocean Cluster for the Icelandic Economy*. Íslandsbanki .
- Scott, A.D. 1996. The ITQ as a Property Right: Where it Came From, How it Works and Where it is Going. In B.L. Crowley (ed.) *Taking Ownership: Property Rights and Fisheries Management on the Atlantic Coast*. Atlantic Institute for Market Studies, Halifax.
- Scott, A.D. 2008. *The Evolution of Resource Property Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Shotton R. (editor). 2000. Use of Property Rights in Fisheries Management. *FAO Fisheries Technical Paper* 401/1. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- Smith, A. 1776 [1981]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. R.H. Cambell og A.J. Skinner (eds.). Liberty Fund. Indianapolis US.
- Sveinn Agnarsson. 2011. Framleiðni í fiskveiðum 1974-2008. Erindi flutt á málþingi áhugamanna um sjávarútvegsmál 15. mars 2011.